

A UNIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ESCOLARES  
ESTADUAIS E MUNICIPAIS

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO**  
**Projeto de Educação Básica para o Nordeste**  
**Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais**

---

---

PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
*Fernando Henrique Cardoso*

MINISTRO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO  
*Paulo Renato Souza*

SECRETÁRIA DO ENSINO FUNDAMENTAL  
*Iara Glória Areias Prado*

PROJETO DE EDUCAÇÃO BÁSICA PARA O NORDESTE  
DIRETOR GERAL  
*Antônio Emílio Sendim Marques*

COORDENAÇÃO DE PROJETOS ESPECIAIS  
*Maristela M. Rodrigues*

---

---

**Série Estudos**

A SÉRIE ESTUDOS apresenta ensaios e pesquisas realizadas no âmbito do Projeto de Educação Básica para o Nordeste. As principais informações levantadas visaram ao desenvolvimento de políticas para a melhoria da qualidade da educação no Nordeste brasileiro. As conclusões e interpretações expressas nesta publicação demonstram as opiniões dos autores e não exprimem, necessariamente, a posição e as políticas do Ministério da Educação e do Desporto, do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, do Banco Mundial e do Unicef.

---

Esta obra foi editada e publicada para atender a objetivos do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, em conformidade com os Acordos de Empréstimo Números 3604BR e 3663 BR com o Banco Mundial.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO**  
**Projeto de Educação Básica para o Nordeste**

A UNIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ESCOLARES  
ESTADUAIS E MUNICIPAIS

*David Plank*

BRASÍLIA, 1998

©1998 Projeto Nordeste  
Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida desde que citada a fonte  
e obtida autorização do Projeto Nordeste — MEC/BIRD.

Série Estudos, Nº 6

PLANK, David

A unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais/ David Plank. — Brasília: Projeto Nordeste, 1998.

32 p. (Série Estudos, n. 6)

1. Sistema de ensino 2. Ensino fundamental
3. Política educacional I. Título II. Projeto Nordeste.

CDD: 371.01

Projeto Nordeste  
Via N1 Leste, Pavilhão das Metas  
Brasília-DF — 70150-900  
Fone: 316-2908 — Fax: 316-2910  
E-mail: [projetonordeste@projetonordeste.org.br](mailto:projetonordeste@projetonordeste.org.br)

---

*Projeto Gráfico*  
*Texto Final*  
Francisco Villela  
*Capa*  
Alexandre Dungal Pereira

---

IMPRESSO NO BRASIL

## PREFÁCIO

Na perspectiva de construir um diagnóstico das múltiplas dimensões dos problemas que afetam as escolas públicas de ensino fundamental no Nordeste, o Grupo Consultivo do Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais (PPO), após investigar as representações dos usuários do sistema e os processos pedagógicos que ocorrem no interior da escola e da sala de aula, buscou melhor compreender a organização das diferentes redes de ensino. Para isso, o Grupo Consultivo encomendou ao professor David Plank, da Michigan State University, um estudo sobre a administração escolar, focalizando em particular as articulações entre os sistemas estaduais e municipais de ensino.

A manutenção, pelos governos estaduais e municipais, de sistemas escolares rigidamente separados e até mesmo competitivos dificulta a otimização de recursos, gera desigualdade de oportunidades e favorece o clientelismo. Os objetivos desse estudo foram identificar obstáculos à unificação desses sistemas e desenvolver políticas alternativas para aumentar a eficiência e a efetividade do uso dos recursos no ensino fundamental.

Suas conclusões apóiam-se em entrevistas com administradores e formuladores de políticas e na revisão de documentos em dois estados do Nordeste: Bahia e Ceará. Foram entrevistados técnicos e dirigentes estaduais e locais de educação em uma amostra não-aleatória de municípios, que inclui as capitais dos dois estados. O presente estudo baseia-se em pesquisas prévias sobre finanças e gerenciamento educacional em estados e municípios brasileiros.

O Projeto de Educação Básica para o Nordeste, do Ministério da Educação e do Desporto, em nome do Banco Mundial e do Unicef, agradece ao professor David Plank pela elaboração deste estudo, assim como ao professor Cândido A. Gomes, consultor legislativo do Senado Federal, pela essencial contribuição prestada durante a fase de revisão e finalização do trabalho.

*Antônio Emílio Sendim Marques*  
Diretor Geral do Projeto Nordeste



S U M Á R I O

	<b>RESUMO.....9</b>
	<b>ABSTRACT.....10</b>
<b>1</b>	<b>CONTEXTO POLÍTICO.....11</b>
<b>2</b>	<b>DEFININDO O PROBLEMA.....14</b>
<b>3</b>	<b>RESPOSTAS POLÍTICAS.....25</b>
<b>4</b>	<b>MUDANÇA DE POLÍTICA E REALIDADES POLÍTICAS.....31</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....35</b>



## RESUMO

Este estudo foi desenvolvido por recomendação do Grupo Consultivo do Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais (PPO), e tem como objetivo principal identificar as barreiras existentes para a unificação das redes públicas de ensino. A coexistência de duas redes públicas de ensino (estadual e municipal), que funcionam paralela mas separadamente, torna muito complexa a administração do ensino público. A situação é agravada pelos vários projetos e programas que transitam por órgãos administrativos regionais e federais, fazendo que o sistema se articule por meio de uma teia impenetrável de convênios. Um ponto altamente crítico é a inexistência de normas claras que regulem a interação entre os agentes que participam desse complexo sistema, o que gera ineficiência, desperdício e desigualdade de oportunidades. Mais grave ainda, a responsabilidade última pela oferta de ensino de qualidade não está claramente atribuída a nenhuma das instâncias.

A manutenção, pelos governos estaduais e municipais, de redes escolares rigidamente separadas e desarticuladas entre si tem acarretado as seguintes conseqüências negativas:

- duplicidade de custos de serviço e administração, o que dificulta a otimização de recursos, o planejamento adequado e a obtenção de dados confiáveis e integrados;
- fragmentação da autoridade e do controle administrativo dos recursos entre diversos órgãos, os quais geralmente competem entre si por recursos, o que resulta em tratamento diferenciado entre escolas e, conseqüentemente, em oportunidades desiguais para os alunos;
- aumento de práticas de clientelismo político, o que impede o estabelecimento de regras transparentes para a distribuição de recursos.

Recomendações que buscam contribuir para a elaboração de novas políticas educacionais são sugeridas a partir dessas conclusões.

## A B S T R A C T

This study, requested by the Consultive Group of the Program of Research and Operationalization of Educational Policies (PPO), was undertaken to identify the existing barriers impeding the unification of the public education systems. The co-existence of two public education systems (state and municipal), that work in parallel but separate manners, makes the administration of public education services very complex. The situation is aggravated by the existence of a variety of programs and projects, sponsored by regional and federal administrative agencies in a non-systematic fashion, resulting in an impenetrable tangle of agreements (*convênios*). A critical issue is the lack of transparent decision norms that regulate the interaction among the agencies participating in this complex system. This generates inefficiency, waste of resources and unequal opportunities and increases the lack of ultimate accountability for quality basic education services which is not clearly attributed to any government level.

The maintenance of rigidly-separated school systems by state and municipal governments, aggravated by limited communication between each system, has resulted in the following negative consequences:

- overlapping services and administrative costs, hindering optimal use of resources, adequate planning and the production of reliable and integrated data;
- fragmentation of authority and administrative control of resources among institutions and agencies, normally competing among themselves for funds, which has resulted in differential treatment across schools, leading to unequal educational opportunities; and
- increase in practices that favor private political advantages (*clientelismo*), hindering the establishment of transparent rules for resource distribution.

Based on study results, recommendations are suggested to contribute to the formulation of new educational policies.

## 1 CONTEXTO POLÍTICO

A melhoria, a longo prazo, da qualidade da educação no Nordeste requererá não apenas a provisão de elementos básicos, de ordem física e pedagógica (professores treinados, salas de aula e equipamentos, livros-texto), para assegurar que sejam satisfeitas as condições mínimas de aprendizado. Também requererá mudanças administrativas e políticas, para se garantir que o fluxo de recursos financeiros e outros para as escolas seja contínuo, de forma que possam ser mantidos padrões mínimos de qualidade no futuro.

### 1.1 PORQUE A UNIFICAÇÃO É IMPORTANTE

Uma importante mudança política poderia causar maior articulação entre os sistemas escolares estaduais e municipais. A situação atual, em que os governos estaduais e municipais mantêm sistemas estritamente separados e, de certa forma, concorrentes, apresenta três conseqüências perniciosas. Primeiro, geralmente leva a alguma duplicação de serviços administrativos, o que implica custos desnecessários nos orçamentos públicos. Segundo, complica o planejamento educacional local, pelo fato de a comunicação entre governos estaduais e locais ser geralmente esporádica, quando não inexistente. Terceiro, perpetua contexto institucional no qual as autoridades públicas podem evadir-se da responsabilidade de honrar a garantia constitucional de acesso a oportunidades educacionais de qualidade aceitável para todas as crianças, porque a designação da sua responsabilidade não está claramente definida.

A separação entre os sistemas escolares estaduais e municipais não é um acidente histórico. Trata-se de uma questão profundamente institucionalizada pela economia política brasileira, que atende a uma variedade de interesses políticos e particulares. Trata-se, portanto, não de um “problema” a ser “resolvido” sob a bandeira da municipalização (ou estadualização). Pelo contrário, é um fato que deve ser reconhecido em políticas de desenvolvimento de melhoria de qualidade da educação oferecida às crianças brasileiras.

### 1.2 UNIFICAÇÃO, NÃO MUNICIPALIZAÇÃO

A unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais é quase sempre discutida em termos de municipalização, mas esta não é caracterização precisa e adequada das mudanças políticas necessárias. De fato, a unificação imporá novas responsabilidades tanto aos governos estaduais quanto aos municipais. É provável que o controle administrativo cotidiano passe para o âmbito local, mas muitas responsabilidades administrativas diretas serão exercidas pelos administradores escolares (inclusive conselhos escolares), e não por altos funcionários do governo municipal. O governo estadual, enquanto isso, terá

que assumir um papel mais amplo no planejamento, na monitoração e na avaliação educacional. Isto implica a centralização da autoridade em face da situação atual, visto que o governo estadual aceitará a responsabilidade pelo sucesso de todas as escolas e todos os alunos, e não somente daqueles da rede estadual.

A unificação, assim, não implica nem amunicipalização nem o abandono da responsabilidade educacional por parte dos governos estaduais. Pelo contrário, implica o estabelecimento de um único sistema de escola pública no qual estado, município e dirigentes de escola trabalhem juntos, e não de forma independente, para assegurar que todas as crianças tenham acesso à escolarização de qualidade aceitável (Souza, 1993).

### 1.3 PERSPECTIVAS ATUAIS PARA A UNIFICAÇÃO

Existem três razões principais para se ser otimista sobre as perspectivas atuais de unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais. Primeiro, entrevistas feitas com altos funcionários de secretarias de Educação de vários estados do Nordeste sugerem consenso emergente sobre a organização apropriada de um sistema escolar público unificado. Tais funcionários, tanto em nível estadual quanto em nível municipal, concordam que os municípios devem assumir a responsabilidade pelo ensino fundamental (pelos anos da 1ª à 4ª série, talvez da 1ª à 8ª série), enquanto que o estado deve ficar com a responsabilidade pelas escolas médias (e talvez, também, pela 5ª à 8ª série do ensino fundamental). Se isso faz sentido como política pública, é algo que será discutido, posteriormente, neste trabalho. A existência de consenso, contudo, representa recurso de importância crítica para a mudança de políticas.

Segundo, há amplo consenso de que os obstáculos à unificação administrativa são mais políticos do que técnicos, mais relacionados com a integração das escolas no sistema político mais amplo nos planos federal, estadual e municipal. Os obstáculos à mudança de políticas são ainda desanimadores, mas a definição precisa do problema torna mais provável o encontro de soluções.

Terceiro, o Projeto de Educação Básica para o Nordeste (Projeto Nordeste), do Ministério da Educação e do Desporto, oferece oportunidade, a curto prazo, de se colocar em prática algumas das mudanças de políticas necessárias, caso se proceda à unificação. Por exemplo, os esforços do Projeto no sentido de igualar o tratamento das escolas estaduais e municipais com relação à alocação de recursos, ou de racionalizar o fluxo de transferências educacionais aos governos estaduais e municipais, podem fornecer experiências úteis e instrutivas que ajudarão a sustentar as mudanças de políticas após o fim de suas atividades. O uso de recursos do Projeto para apoiar atividades que contribuam para o desenvolvimento de um sistema escolar público unificado pode incentivar maior cooperação entre funcionários estaduais e municipais.

Ao mesmo tempo, é irracional supor que a divisão, profundamente institucionalizada e politicamente útil, entre os sistemas escolares estaduais e municipais será superada de maneira fácil ou rápida. A unificação e a racionalização do ensino fundamental foram propostas, pela primeira vez, em 1932, quase que em sua totalidade nos mesmos termos de hoje, e a responsabilidade básica dos municípios pelo ensino fundamental foi matéria

de lei em 1971 (ver caixa 1). A divisão entre os dois sistemas, entretanto, permanece quase tão ampla quanto antes, e os obstáculos à mudança são maiores nos anos 90 do que eram nos anos 30. As circunstâncias são, de certa forma, mais propícias à unificação agora do que o foram em passado recente, mas isso não assegura que a mudança ocorra.

#### CAIXA 1: SEIS DÉCADAS DE DEBATE

A idéia de que a unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais reforçaria a eficiência e a efetividade do sistema educacional brasileiro não é nova. O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932, foi a declaração-chave pública de um grupo influente de reformadores e modernizadores educacionais. No manifesto, argumentou-se firmemente em favor da divisão racional de responsabilidades entre autoridades federais, estaduais e locais, e da descentralização da maior parte das funções administrativas para estados, municípios e escolas.

“A organização do sistema educacional brasileiro... não requer um centralismo estéril e opressivo, que se desvirtue em face da diversidade geográfica do país e da crescente e urgente tarefa de se adaptar as escolas aos interesses e necessidades regionais. Unidade não é o mesmo que uniformidade... Não é na centralização, mas no total desenvolvimento do federalismo, que devemos buscar os meios para resolver nossos dilemas nacionais...”

Mudar simplesmente as políticas não garante mudanças. Na Reforma Educacional de 1971, foi delegada autoridade administrativa sobre o ensino fundamental e médio aos estados, com a expectativa explícita (artigo 58) de que os municípios assumiriam parcela cada vez maior da responsabilidade administrativa pelas escolas fundamentais (e, depois, pelas médias) que estivessem nos seus limites. De fato, entretanto, o governo federal manteve forte controle central sobre as políticas e os recursos educacionais, e foram dados poucos passos em direção à descentralização ou racionalização.

Na Constituição de 1988, os sistemas escolares municipais foram, finalmente, reconhecidos como independentes dos governos dos estados, o que levou os recursos provenientes de impostos destinados aos governos municipais a crescerem enormemente. Isso removeu alguns dos obstáculos operacionais à unificação dos sistemas escolares de estados e municípios, permanecendo, porém, os obstáculos políticos.

A questão-chave é saber se os incentivos, para as autoridades estaduais e locais, deviam-se ou podem ser direcionados de maneira a aumentar a possibilidade de implementar e manter a unificação. As vantagens políticas de se controlar escolas — incluindo o controle sobre empregos e orçamentos — são substanciais, e não serão entregues tão facilmente. Pode-se, de fato, dizer que os incentivos, recentemente, mudaram de modo favorável, mas se está longe de poder dizer que as mudanças ocorridas são suficientemente poderosas para garantir a unificação.

## 2 DEFININDO O PROBLEMA

O problema da unificação administrativa tem três dimensões distintas: local, sistêmica e institucional. As mudanças de políticas, em cada uma dessas dimensões, pode começar pela construção de uma estrutura de incentivos que levará, a longo prazo, a maior articulação de esforços ao longo dos sistemas, e a escolas mais eficientes e efetivas. São necessárias mudanças em todas as três dimensões, de forma a causar melhoria continuada nas escolas do Nordeste. A curto prazo, entretanto, a primeira dimensão (local) é mais facilmente atingível do que a segunda ou a terceira.

## 2.1 SISTEMAS ESCOLARES PARALELOS

Em plano local, os governos estaduais e municipais mantêm sistemas escolares separados em todos os estados do Nordeste. Isso significa que, virtualmente em todos os municípios da região, as crianças freqüentam ou escolas estaduais ou escolas municipais, que são financiadas e administradas de forma independente.

### 2.1.1 Relações entre os Sistemas Escolares Estaduais e Municipais

As relações entre os sistemas escolares estaduais e municipais são diversas e complicadas. Por um lado, os dois sistemas competem por alunos e recursos, preservando com ciúme a sua independência administrativa. As conseqüentes falhas de comunicação e coordenação tornam o planejamento local quase impossível. Por outro lado, a rigidez dos limites entre os dois sistemas varia de forma dramática, tanto de um para outro município quanto através do tempo. Um emaranhado impenetrável de convênios entre diferentes órgãos do governo amarra muitos sistemas educacionais estaduais e municipais. Escolas administradas por estados e municípios partilham professores e edifícios, mesmo mantendo-se administrativamente separadas, com pagamento para serviços fluindo em cada uma ou em ambas as direções. Em alguns municípios do Ceará e de outros estados, os dois sistemas são administrados de forma conjunta, com poucas distinções práticas entre escolas estaduais e municipais.

Evidências do estado do Ceará indicam que o público não faz distinção significativa entre os sistemas estadual e municipal, mas percebe a importante divisão, em termos de qualidade educacional, para escolher entre escolas públicas e privadas. Isso sugere que os principais obstáculos à unificação não se relacionam com qualidade ou outras diferenças entre escolas e sistemas escolares, mas mais com a vantagem política a ser ganha com a manutenção de sistemas separados.

Na educação, assim como em outros campos, a extensão da cooperação entre autoridades estaduais e municipais depende, em grande parte, de afinidade política. Nos municípios em que os altos funcionários locais são politicamente aliados ao governo estadual, a cooperação entre os sistemas escolares estadual e municipal é fácil e extensiva. Já nos municípios em que os líderes locais são contra o governador, pode não haver cooperação alguma. A importância dos políticos locais nas relações intergovernamentais faz com que eleições locais e estaduais possam alterar, radicalmente, as relações entre as escolas estaduais e municipais. Acordos de cooperação podem terminar em alguns municípios, enquanto podem ser abertas novas possibilidades de colaboração em outros.

## 2.1.2 Problemas Associados a Sistemas Escolares Paralelos

### Falhas de Accountability

A separação entre os sistemas escolares estaduais e municipais e a divisão de responsabilidade legal e administrativa para o ensino fundamental criam ambigüidade na aceitação da obrigação constitucional de fornecer escolaridade de qualidade aceitável para todas as crianças brasileiras. Se crianças não vão à escola, por exemplo, não fica claro se a responsabilidade de resolver a questão é do governo local ou do estadual. Os limites entre os dois sistemas permanecem formalmente indefinidos e a distribuição de recursos entre os sistemas é norteadas por critérios geralmente misteriosos e arbitrários, como se poderá ver adiante. Sob essas circunstâncias, ninguém pode ser responsável pelo fraco desempenho das escolas ou pelo fracasso em honrar os direitos dos cidadãos à educação.

### Falhas de Coordenação

Os governos de estados e de municípios geralmente falham no sentido de coordenar seus esforços para a educação. Escolas estaduais e municipais operam na mesma rua, e até no mesmo edifício, em muitos municípios, competindo por recursos e alunos. Esse problema é especialmente encontrado em locais onde há diferenças entre os prefeitos e o governo estadual, como está acontecendo em Fortaleza e Salvador. Nesses casos, a rivalidade política reforça os interesses institucionais, e coloca obstáculos quase insuperáveis à colaboração ou, mesmo, à comunicação.

### Obstáculos ao Planejamento e ao Desenvolvimento Político

Um problema adicional, com a separação dos sistemas escolares estaduais e municipais, são os obstáculos que se colocam ao desenvolvimento de uma estratégia coerente e compreensiva ao melhoramento das oportunidades educacionais disponíveis para as crianças do Nordeste. Isso inclui a falta de dados integrados e confiáveis sobre o ensino fundamental como base para o planejamento; a falta de continuidade no governo e na administração como base para o desenvolvimento político; e falhas de comunicação e cooperação entre os sistemas na implementação de políticas.

### Desigualdades entre os Sistemas

Escolas estaduais são normalmente, mas não de modo uniforme, melhores do que as escolas administradas por municípios. As escolas estaduais, geralmente, servem às regiões mais privilegiadas do estado (por exemplo, a capital e áreas urbanizadas dos municípios).

---

<sup>1</sup> As competências das diversas esferas de governo em relação à oferta dos diferentes níveis da educação escolar foram melhor explicitadas na Emenda Constitucional nº 14, promulgada pelo Congresso Nacional em 12 de setembro de 1996, e na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996. O artigo 211 da Emenda Constitucional atribui igualmente a responsabilidade da oferta do ensino fundamental a estados e municípios.

pios do interior), deixando os governos municipais com a função de criar escolas em áreas rurais e nas periferias urbanas, onde as necessidades educacionais são maiores.<sup>2</sup>

As escolas municipais tendem a ser menores que as escolas estaduais e a ter menos recursos financeiros e pedagógicos. Geralmente têm apenas um professor (e nenhum diretor), e funcionam em locais provisórios, às vezes em residências de professores. As escolas municipais geralmente empregam professores com níveis mais baixos de qualificação profissional, e pagam salários mais baixos do que recebem os professores de escolas estaduais. Nos municípios em que o compromisso local com a educação é firme, as escolas municipais podem ser tão boas, ou até melhores, que as estaduais, mas, em geral, são significativamente piores (Plank e Verhine, 1995). Essas diferenças na disponibilidade de recursos e na qualidade da instrução fornecida representam barreira significativa à implementação de políticas uniformes entre os sistemas escolares, o que está entre os principais obstáculos à sua unificação.

### Diferenças Institucionais

Outra barreira à unificação é o aparecimento de diferenças significativas nas instituições de gestão escolar nos sistemas. Em anos recentes, houve mudanças rumo à adoção de três importantes inovações administrativas em escolas brasileiras: a criação de conselhos escolares, a certificação e a eleição de diretores de escola pela comunidade escolar (incluindo, às vezes, determinação de padrões para os candidatos), e a transferência de recursos diretamente às escolas. Estados e municípios do Nordeste adotaram essas inovações de formas diferentes, e com diferentes graus de entusiasmo (AMARAL, & Brinholo *et alii*, 1994). Por exemplo, escolas do sistema estadual podem ser administradas por conselhos escolares, enquanto algumas de sistemas municipais permanecem sob controle direto de governos municipais. Diretores de escola, em alguns municípios, podem ser eleitos pela comunidade escolar, enquanto que, em municípios vizinhos, podem ser indicados por políticos locais. Essas diferenças, e as contínuas diferenças na cultura política que representam, constituem mais um obstáculo à unificação.

#### 2.1.3 Passos Iniciais Rumo à Unificação

O problema de fazer com que haja maior cooperação e coordenação entre as escolas no plano local é, em princípio, solucionável. Já foram dados alguns passos importantes nessa direção, tanto no âmbito como fora do Projeto Nordeste. No âmbito do Projeto, isto inclui atividades realizadas com base no microplanejamento, incluindo-se exercícios de mapeamento de escolas e a tentativa de definir e medir a conquista dos padrões mínimos de qualidade. De forma mais geral, o esforço do Projeto para redirecionar a atenção dos sistemas para as escolas oferece uma base para mudar o foco das políticas para além do controle de recursos para a educação. A emenda constitucional recentemente aprovada pelo Congresso Nacional representa outra alavanca importante para essa questão (ver caixa 2).

---

<sup>2</sup> Nos grandes centros urbanos, ou em municípios com impostos locais excepcionalmente altos (por exemplo, naqueles que recebem impostos de petróleo), as escolas municipais podem ser significativamente melhores que as estaduais.

## CAIXA 2: MAIORES RECURSOS PARA ESCOLAS E PROFESSORES

Emenda à Constituição, recentemente aprovada pelo Congresso, estabelece um novo fundo, em cada estado, destinado ao suporte do ensino fundamental. O Fundo de Valorização do Magistério abrangerá 15% da receita de quatro importantes fontes de impostos (FPM, FPE, FEX e ICMS), que eram antes transferidos para os governos estaduais e municipais sem destinações definidas. (A Constituição Brasileira estatuiu, durante décadas, que os estados e municípios gastassem 25% da sua receita líquida de impostos em educação, mas essa regra nunca foi seguida no sentido de aumentar os fundos disponíveis para o ensino fundamental, ou para reduzir desigualdades de recursos entre estados e municípios). O governo federal fornecerá recursos extras para garantir que o valor por aluno do Fundo atinja ou exceda um “mínimo nacional” (fixado em R\$ 315,00, para o ano de 1998) em cada estado. A emenda requer ainda que pelo menos 60% das rendas do Fundo sejam usadas para pagar os salários dos professores regularmente empregados.

Os recursos do Fundo serão transferidos para estados e municípios de acordo com o número de alunos nas escolas. A emenda terá, portanto, três conseqüências principais. Primeiro, aumentará substancialmente os recursos disponíveis para a educação nos estados e municípios mais pobres, reduzindo, assim, desigualdades e tornando possível a manutenção de padrões mínimos de qualidade em todas as escolas. Segundo, aumentará os salários dos professores das escolas mais pobres, o que inclui a maior parte dos professores de escolas municipais do Nordeste. Terceiro, reduzirá, de maneira significativa, as grandes diferenças administrativas e financeiras entre escolas estaduais e municipais, porque todas as escolas em um estado serão financiadas com base no número de alunos que possuem, ao invés de com base no sistema ao qual pertencem. A emenda marca, assim, um passo importante no rumo da unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais.

## 2.2 ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS MÚLTIPLAS

### 2.2.1 Proliferação de Órgãos Administrativos

No âmbito de sistema, a fragmentação da autoridade administrativa e do controle sobre os recursos entre um grande número de órgãos autônomos e até concorrentes, em plano local, estadual e federal, é um sério obstáculo à melhoria educacional. O problema está na proliferação de órgãos administrativos, cada um reivindicando recursos e poder, e todos juntos complicando e diminuindo o fluxo de recursos (inclusive de atenção) às escolas. A participação de vários órgãos com interesses iguais e jurisdições sobrepostas coloca obstáculos quase insuperáveis à *accountability* por parte das escolas.

### Federalismo Brasileiro

O problema fundamental é a discutida distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre os níveis de governo, o que está profundamente enraizado na história política brasileira. Como em qualquer sistema federal, há luta permanente entre os governos federal, estaduais e municipais quanto à divisão apropriada de responsabilidade e autoridade, na qual os governos estaduais e municipais disputam mais recursos, e o governo federal insiste em que assumam obrigações adicionais. Ao mesmo tempo, as autoridades federais mantêm envolvimento direto com todos os níveis subordinados de governo incluindo escolas individuais. A consequência é um sistema no qual virtualmente todas as escolas estão diretamente ligadas a um ou a vários órgãos federais, assim como aos governos estaduais e municipais. Estabelecer *accountability* em tal sistema não é fácil.

### Novas Funções, Novos Órgãos

No sistema educacional, as ambigüidades do federalismo são ainda mais complicadas pelo acréscimo de boas intenções misturadas com o cálculo político e a desconfiança mútua que constituem o Estado brasileiro. Uma manifestação disso é o estabelecimento de órgãos administrativos descentralizados, para ampliar o alcance dos níveis mais altos de governo aos níveis mais baixos do sistema educacional. O Ministério da Educação e do Desporto mantém uma delegacia (DEMEC) em cada estado, enquanto os governos estaduais mantêm delegacias de ensino regionais (e, na Bahia, municipais), para cuidar dos interesses do estado no plano local. Uma segunda manifestação é o estabelecimento de órgãos especializados para perseguir objetivos específicos dentro do sistema. No plano federal, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do MEC, é responsável pela distribuição dos livros didáticos, material escolar e na renda para escolas e alunos em todo o Brasil. No plano estadual (na Bahia), o Instituto Anísio Teixeira (IAT), encarregado do treinamento de professores e de outras funções especializadas no sistema educacional, é financeira e administrativamente independente da Secretaria de Estado da Educação.

Para se ter um exemplo recente e esclarecedor do crescimento exuberante das estruturas administrativas, a resposta dos governos Collor e Itamar Franco ao problema de oportunidades educacionais inadequadas para as crianças pobres foi a criação de um sistema nacional de instituições especializadas (CIACS\*/CAICS\*\*), financiado e administrado pelo governo federal independentemente do Ministério da Educação e do Desporto e dos sistemas escolares municipais e estaduais. Os CIACS tiveram alto custo de construção e de manutenção, e sua eficácia como estratégia para resolver os problemas para os quais foram criados não chegou a ser provada. Entretanto, as dúvidas sobre a capacidade para melhorar os sistemas escolares existentes reforçou o desejo do governo de ganhar crédito político para uma importante inovação em política social, que foi reforçada pelo desejo concomitante de reter o controle direto sobre uma grande quantia de dinheiro público. O governo federal, conseqüentemente, devotou grande parte dos escassos recursos e energias para a construção dos CIACS, ao invés de melhorar a capacidade e o desempenho de qualquer vetor do sistema escolar existente. A história dos programas de alfabetização de adultos e de assistência ao estudante é similar (Plank, 1996).

\* Centro Integral de Atenção à Criança

\*\* Centro de Atenção Integral à Criança.

## 2.2.2 Os Custos da Proliferação

### Despesas Gerais Administrativas

A proliferação de órgãos administrativos com responsabilidades mal definidas e sobrecarregadas impõe vários tipos de custos ao sistema educacional. Dentre eles, o mais importante é o custo de manutenção dos próprios órgãos, que é especialmente oneroso no Nordeste. Uma pesquisa feita por Xavier e Marques (1987) mostrou que os custos indiretos são bem maiores no Nordeste que em outras regiões, e questiona-se muito (embora as evidências não sejam conclusivas) que apenas menos da metade das transferências educacionais federais para a região chegam às salas de aula.

### Custos Administrativos

Outro custo significativo associado à proliferação de órgãos de administração são os custos administrativos com as diversas e descoordenadas políticas e regulamentos impostos às escolas por diferentes órgãos, ou por órgãos únicos sob dois ou mais programas separados. Por exemplo, os livros didáticos e os recursos para aquisição de merenda escolar são distribuídos pelo FNDE de acordo com uma sistemática específica. Os recursos para reformas de escolas e capacitação de professores são, por sua vez distribuídos, pelo FNDE, de acordo com critérios determinados pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF). Recursos adicionais estão disponíveis para os estados, municípios e escolas por meio de uma variedade de projetos e programas especiais, incluindo o Projeto Nordeste, o Programa Comunidade Solidária e outros. Todos esses órgãos distribuem recursos de acordo com suas próprias regras e políticas, o que complica ainda mais a tarefa de obter livros, lápis e merenda para os alunos de uma determinada escola. Além disso, alguns recursos são transferidos diretamente para as escolas, enquanto outros são transferidos para os governos estaduais e municipais, ou para os governos municipais por meio dos governos estaduais. Muitos municípios empregam intermediários especializados para administrar as suas relações com esses órgãos. Com tantos órgãos diferentes envolvidos no sistema, não se pode responsabilizar um único órgão por falhas constantes.

### Acesso Desigual aos Recursos

A variedade de órgãos e procedimentos com que as escolas têm que lidar resultam, inevitavelmente, em um tratamento diferente entre as escolas. O conhecimento sobre as fontes potenciais de recursos ou os procedimentos a serem seguidos para sua obtenção não está distribuído de maneira uniforme, e aqueles com acesso a essas informações têm, conseqüentemente, de acesso privilegiado aos recursos. Órgãos estaduais geralmente favorecem escolas estaduais; outros órgãos (por exemplo, as DEMECS) podem favorecer escolas municipais.

### Falta de Regras Claras de Decisão

O tratamento diferenciado recebido por diferentes escolas é especialmente problemático, porque depende da decisão de regras decisórias misteriosas e, aparentemente, arbitrárias do ponto de vista dos possíveis beneficiários, ao invés de serem baseadas na aplicação uniforme de critérios técnicos. Uma escola pode receber mais recursos que outra

em função das afinidades políticas de um prefeito ou um governador, de uma relação pessoal ou política entre o diretor da escola e uma pessoa influente em um órgão administrativo, de um acesso privilegiado às informações sobre a disponibilidade de recursos, ou da atuação de um intermediário qualificado ou bem relacionado.

### Falta de Coordenação entre os Órgãos

Este problema caracteriza-se pela falta de coordenação entre os vários órgãos que distribuem recursos para as escolas. A quantidade de recursos que uma escola recebe de uma fonte raramente depende das quantidades recebidas de outras fontes, e está relacionada apenas imaginariamente a avaliações técnicas de necessidades relativas ou absolutas de recursos. Como resultado, escolas relativamente prósperas, que sejam bem informadas sobre oportunidades de financiamento, ou que sejam politicamente bem relacionadas, podem ter sucesso na obtenção de recursos de uma ampla gama de fontes, enquanto que escolas com necessidades bem maiores podem receber bem menos.

### 2.2.3 Falta de Capacidade Técnica

Apesar da proliferação de órgãos administrativos e do emprego de um grande número de pessoas, tanto os governos estaduais quanto os municipais carecem da capacidade técnica que deveriam ter para administrar um sistema educacional unificado. Atualmente não se está fazendo esforço algum no sentido de aumentar a capacidade ou de melhorar a efetividade dos administradores em nenhum nível do sistema educacional.

### Sistemas Educacionais Municipais

As estruturas administrativas que gerem os sistemas escolares nos municípios muito pequenos, predominantemente rurais, são, na melhor das acepções, rudimentares, com uma secretaria inexperiente como única responsável pelo gerenciamento de uma vasta rede de escolas. Muitas escolas rurais não têm diretores, e os diretores estão, quase sempre, ausentes naquelas que os têm. Muitas escolas são formadas por professores desqualificados, e funcionam nas casas dos próprios professores ou em outros locais improvisados. As escolas, nesses municípios, estão efetivamente além do alcance da política educacional, portanto virtualmente imunes aos esforços nacionais e estaduais de mudança ou melhoria (Castro e Fletcher, 1986).

Nas capitais de estado e em outros grandes municípios urbanizados, as condições administrativas dos sistemas escolares locais são, geralmente, mais favoráveis, embora as circunstâncias variem muito de município para município. Nos municípios menores, os secretários de Educação são políticos indicados, que geralmente não têm experiência administrativa ou conhecimento na área. As secretarias por eles dirigidas geralmente empregam grande número de pessoas, porém poucas têm a capacidade administrativa ou técnica necessária para efetuar mudanças construtivas no sistema educacional. Aparentemente, todas as escolas urbanas têm diretores, mas em alguns estados eles também são indicados por políticos, e quase nenhum recebeu treinamento administrativo.

Designar grandes e novas responsabilidades educacionais aos municípios (por exemplo, para o desenvolvimento e administração de grandes projetos, para o treinamento de diretores de escolas e para a preparação de uma contabilidade confiável do uso dos cursos), sem primeiro assegurar-se de sua capacidade técnica para desenvolver essas tarefas, torna improvável a melhoria da qualidade da educação, e pode, pelo contrário, piorar ainda mais as coisas.

### Secretarias de Estado

Os secretários de estado raramente são especialistas em educação, e por serem indicados por políticos, o seu período de permanência na secretaria costuma ser curto. Incluem as suas próprias equipes administrativas, o que faz com que as secretarias de Educação não possuam um quadro permanente de profissionais, capazes de assegurar a continuidade na política educacional e a melhoria continuada do desempenho do sistema educacional (ver discussão sobre a rotatividade de pessoal administrativo, a seguir). A falta de pessoal com qualidades administrativas ou de liderança para desenvolver tarefas de confiança, como conduzir estruturas administrativas descentralizadas, coleta de dados e gerenciamento de informações, monitoração e avaliação, análise política e desenvolvimento político, que seriam necessários em um sistema unificado de escolas, é geral nas secretarias de estado de toda a região.

Escolas estaduais quase sempre têm diretores, mas, em alguns estados, eles também são indicados por políticos, e mesmo se eles existem em quantidade razoável, poucos são profissionalmente qualificados para as responsabilidades de administração escolar. A maioria das secretarias mantém estruturas administrativas descentralizadas (isto é, delegacias regionais e, na Bahia, municipais), mas estas também estão sujeitas a freqüentes trocas de pessoal administrativo, e raramente têm recursos ou capacidade para dar assistência significativa às escolas.

Nem a municipalização nem a estadualização podem funcionar nessas circunstâncias. O necessário seria uma divisão coordenada e racional de responsabilidades entre os órgãos, juntamente com um processo intensivo de desenvolvimento de recursos humanos para dar recursos aos vários órgãos, a fim de que desempenhem suas novas tarefas. São muito altos os ganhos em eficiência disponíveis ao se igualar e racionalizar as estruturas administrativas nos planos federal, estadual e municipal, e ao se dar maior poder e controle sobre os recursos diretamente às escolas, mas os obstáculos políticos a mudanças são desencorajadores (Oliveira, 1994).

### Escolas e Política Patrimonialismo e Clientelismo

O princípio diretor do sistema político brasileiro é patrimonialismo, no qual a meta da competição política é ganhar o controle do Estado e do seu patrimônio de empregos e receitas. Este, por sua vez, representa ativos que podem ser dados a aliados atuais ou em

potencial, em troca de apoio político. As diversas estratégias adotadas por políticos para explorar o patrimônio público, a fim de obter vantagens políticas particulares, são conhecidas, no Brasil, sob o nome de clientelismo (Plank, 1996).

Em dimensão institucional, as escolas estão integradas em um grande sistema político. Os sistemas de escolas públicas absorvem grande parte dos orçamentos públicos, o que representa, no sistema, enorme patrimônio de empregos, desde o Ministério da Educação e do Desporto até as salas de aula das escolas de ensino fundamental. Recursos educacionais como vagas, transferências, cargos administrativos e docentes são, assim, ativo de importância crítica para os políticos que buscam construir e manter as suas bases (ver caixa 3).

## CAIXA 3: CLIENTELISMO NA CIDADE DE NOVA YORK

A exploração dos recursos educacionais para fins políticos não existe só no Brasil. Uma série recente de artigos no *The New York Times* descreveu a “rede de apadrinhamento” que envolve as escolas públicas de Nova York. Conselhos distritais de escolas na cidade controlam “centenas de empregos, de auxiliares de professor a diretores”, que são distribuídos como recompensa a “seus parentes, aliados e requerentes”. O uso de pessoal politicamente influente, ao invés de profissionalmente qualificado, tem trazido conseqüências péssimas para os estudantes. Uma análise de dados descobriu que o desempenho das escolas em distritos que foram investigados por “impropriedades” teve níveis mais baixos em testes de leitura e de matemática do que os aplicados em alunos de outros distritos.

A influência negativa do apadrinhamento nas escolas da cidade de Nova York coloca um dilema aos reformadores: líderes políticos locais com poder de fazer mudanças são os principais usuários e beneficiários do sistema de apadrinhamento. Sua confiança na distribuição de empregos e outros recursos educacionais para construir e manter apoio político representa um incentivo poderoso de resistência a uma reforma significativa. Sob essas circunstâncias, a “rede de apadrinhamento” parece impossível de ser desmanchada.

## Fragmentação Administrativa

A fragmentação administrativa e as conseqüentes falhas de *accountability* no sistema descrito nas seções anteriores facilita a manipulação dos recursos educacionais em prol da vantagem política privada. A manutenção de sistemas escolares estaduais e municipais separados aumenta o patrimônio de cargos e verbas disponíveis aos altos funcionários estaduais e locais, além de protegê-los contra conseqüências adversas quando outros níveis de governo são controlados por partidos concorrentes. A existência de vários órgãos com afiliações políticas e agendas diferentes complica a divisão de responsabilidades no ensino fundamental e encoraja o clientelismo, à medida que os órgãos buscam construir seu suporte político e perpetuar suas reivindicações de recursos públicos. A ausência ou a inefetividade de normas de decisão transparentes no sistema deixa o caminho livre para a sua aplicação baseadas, não na análise técnica de necessidades ou oportunidades, mas no cálculo eleitoral dos políticos.

As intrusões do clientelismo no sistema criam diversos problemas. Entre os mais importantes, destacam-se a falta de continuidade administrativa; o foco das políticas voltado, não para a educação, mas para os cargos, as obras públicas e outros ativos políticos negociáveis; grandes desigualdades entre as escolas e os sistemas escolares; e confiança em convênios e outros arranjos administrativos improvisados mais do que em normas de decisão previsíveis para orientar a distribuição de recursos no sistema.

## Falta de Continuidade Administrativa

A consequência mais séria do clientelismo no sistema educacional é o remanejamento, em grande escala, do pessoal administrativo — do ministro da Educação ao diretores da escola local — que acontece após cada eleição. O direito inquestionável, de cada presidente, governador e prefeito, de nomear o seu próprio pessoal afasta a possibilidade de planejamento educacional de longo prazo. Ao mesmo tempo, os administradores que estão iniciando buscam distinguir seu desempenho do dos seus predecessores.

Esse problema tem três agravantes. Primeiro, os calendários políticos estaduais e municipais não coincidem com os calendários locais; as eleições para mandatos municipais acontecem a cada quatro anos, dois anos depois (e dois anos antes) das eleições estaduais e federais. Isso significa que a “estação política” nunca acaba, e constantes mudanças de pessoal, combinadas às exigências das políticas eleitorais, tornam extremamente difícil a coordenação entre os níveis do sistema educacional. Segundo, a integração do sistema educacional no sistema político mais amplo significa que a liderança do sistema é, geralmente, afetada por mudanças no equilíbrio de forças de um governo em particular. A freqüente troca de cadeiras nos gabinetes dos governadores significa que o mandato dos ministros e secretários de Educação é comumente medido em meses, mais do que em anos. Terceiro, o grande número de cargos de confiança do sistema significa que a continuidade é rompida em todos os níveis, do MEC às escolas individuais (em alguns estados). A certeza de virtuais mudanças administrativas desencoraja aqueles que têm cargos administrativos de dedicar muita atenção ao planejamento de longo prazo, porque as estratégias que desenvolvam têm grande possibilidade de não serem implementadas durante a sua permanência no cargo, e grande probabilidade de serem alteradas ou abandonadas depois da sua saída. Também é desencorajador para os subordinados no sistema prestar muita atenção àqueles em posições de liderança, porque seu tempo nos respectivos cargos certamente será curto.

### Exploração Política dos Recursos Educacionais

Um segundo exemplo de clientelismo no sistema educacional é a preocupação dos que se encontram no controle do sistema com aspectos de escolaridade — em especial, mas não exclusivamente, cargos e obras públicas — que podem servir como recursos negociáveis na construção de um suporte político. As mudanças administrativas descritas têm suas raízes nas obrigações que os mandatários eleitos têm de recompensar seus aliados e apoiadores com empregos com os quais eles podem por sua vez, recompensar seus próprios clientes. Os custos indiretos tão altos da educação no Nordeste têm bastante relação com os esforços, geralmente bem-sucedidos, dos políticos regionais em assegurar cargos no setor público para seus aliados. O fechamento quadrienal de escolas no Nordeste para “reparos”, na época anterior às eleições, e a permanente preocupação de prefeitos e governadores, em toda a região, com a construção de novas escolas representam estratégias similares para pagar ou contrair obrigações políticas.

Outros recursos educacionais, inclusive bolsas de estudo para escolas privadas, transferências federais e merenda escolar, também têm sido usados como moeda política de tempos em tempos (Plank, 1996). A qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas raramente tem a mesma utilidade política, e, conseqüentemente, recebe menos atenção por parte dos políticos.

## Manipulação das Transferências Educacionais

A distribuição dos recursos financeiros também está sujeita às exigências de clientelismo. Tanto os governos estaduais quanto os municipais recebem transferências de diferentes órgãos para manter suas escolas. A multiplicidade de fontes de recursos e o papel limitado de critérios uniformes e transparentes (por exemplo, número de alunos matriculados, receita de impostos locais), em muitas decisões de alocação de recursos, deixam o sistema financeiro educacional vulnerável à exploração dos políticos nos níveis federal, estadual e local. Uma consequência é que escolas, municípios e estados com carências similares podem receber alocações de recursos bem diferentes, dependendo de sua posição política com relação às autoridades municipais, estaduais, federais e outras.

## Confiança nos Convênios

Outra manifestação de clientelismo no sistema educacional é a rede impenetrável de convênios que liga vários componentes do sistema entre si. Convênios são, essencialmente, acordos de uma pessoa jurídica (por exemplo, um município) para executar um serviço para outra pessoa jurídica (por exemplo, uma secretaria de Estado), em troca de alguma forma de compensação. Tais acordos são feitos, quase que inteiramente, de acordo com a vontade dos agentes diretamente envolvidos. O número e o teor dos convênios em vigência geralmente não são matérias de informação pública.

É essencial reconhecer que um sistema no qual a autoridade administrativa e o controle dos recursos são de tal modo fragmentados só pode funcionar à base de clientelismo. Sem a flexibilidade e a capacidade de mudanças asseguradas pelos convênios e acordos, o sistema simplesmente iria à falência. Ao mesmo tempo, a fragmentação do sistema garante a perpetuação do clientelismo, visto que os políticos se aproveitam do acesso fácil aos recursos educacionais. Uma consequência negativa é que as políticas e prioridades são amplamente definidas fora das escolas: as políticas educacionais visam ao controle administrativo e à conquista de vantagens políticas, mais do que da qualidade da educação dada às crianças brasileiras.

## 3 RESPOSTAS POLÍTICAS

A necessidade de unificar, racionalizar e descentralizar a autoridade administrativa no sistema de ensino fundamental tem sido aparente para a maior parte dos brasileiros preocupados com a política educacional por, pelo menos, sessenta anos. Como assunto prático, entretanto, uma “solução” compreensiva permanece distante por causa das múltiplas dimensões do problema e de suas profundas raízes na economia política brasileira. Uma questão-chave estratégica é, portanto, saber se e como as três principais dimensões do problema podem ser separadas, de forma a permitir alguma racionalização da educação em um contexto de complexidade administrativa continuada e de interferência política.

Como foi observado, há consenso emergente entre os formuladores de políticas, em vários estados do Nordeste, sobre a questão da unificação dos sistemas escolares munici-

país e estaduais. Esses altos funcionários concordam que os governos municipais devam assumir a responsabilidade administrativa pelo ensino fundamental (da 1ª à 4ª série ou, possivelmente, da 1ª à 8ª série), enquanto que os governos estaduais manteriam a responsabilidade pelo intervalo da 5ª à 8ª série e pelo ensino médio. O debate sobre esta questão é bem-vindo, mas não está claro, de modo nenhum, se a opção política sobre a qual houve consenso faz sentido. Antes de tudo, muitos municípios do Nordeste e outros locais já assumiram responsabilidade administrativa por *todas* as instituições educacionais nos seus limites, incluindo as escolas médias. Segundo, não é aparente o motivo pelo qual o governo de estado goza de vantagem comparativa na administração escolar em *qualquer nível* do sistema educacional.

Outra maneira de enfocar o problema é mudar o foco político dos sistemas escolares para as escolas. Sob esse ponto de vista, a questão-chave não está em como dividir a responsabilidade administrativa entre os governos estaduais e municipais, mas em como assegurar que todas as crianças tenham acesso a oportunidades educacionais de qualidade aceitável. Uma resposta a essa questão implica políticas que transfiram parcela cada vez maior de responsabilidade administrativa e de controle sobre os recursos para o âmbito das escolas, incluindo inovações administrativas (conselhos escolares, eleição de diretores qualificados, transferências diretas para as escolas) já amplamente adotadas em muitas partes do Brasil. Também implica políticas que garantam padrões mínimos de qualidade em todas as escolas, especialmente à medida que aumentem a capacidade e a responsabilidade administrativas das escolas.

Sob esse aspecto, a questão não é a municipalização, mas a racionalização e a melhoria na provisão de serviços educacionais. Os governos municipais podem ter papel mais forte na administração do sistema escolar local, mas os governos estaduais também serão obrigados a assumir novas e maiores responsabilidades em um sistema mais eficiente e efetivo. Por exemplo, governos municipais podem assumir as funções de administração financeira e planejamento e de construção de instalações para todas as escolas do município (talvez sob o patrocínio de conselhos municipais, como se poderá ver a seguir), a fim de assegurar o acesso a todas as crianças, além dos padrões de qualidade mínimos em todas as escolas. Ao mesmo tempo, entretanto, os governos estaduais seriam responsáveis pela distribuição equitativa de recursos entre os municípios, e ainda pela monitoração e avaliação do desempenho dos municípios e escolas, com o objetivo de determinar se os padrões mínimos de qualidade estariam realmente sendo mantidos. Opções políticas para encorajar o movimento no sentido da unificação administrativa nas dimensões local, sistêmica e institucional são apresentadas a seguir.

### 3.1 QUESTÕES LOCAIS

#### 3.1.1 Tratar as Escolas como Iguais

O compromisso de dar escola a todas as crianças e de assegurar que sejam satisfeitos os padrões mínimos de qualidade em todas as escolas públicas é absolutamente fundamental para o sucesso de qualquer estratégia de melhoria educacional. A realização desse compromisso demanda que as escolas sejam tratadas de maneira igual, sem distinções

iníquas entre escolas “pertencentes” a sistemas diferentes. As crianças que freqüentam escolas, estaduais ou municipais, têm direito ao mesmo padrão de ensino; escolas estaduais e municipais têm direito ao mesmo padrão de apoio financeiro e administrativo. Iniciativas políticas tomadas, recentemente, pelo MEC e pelo Projeto Nordeste, de mudança do foco das políticas dos sistemas educacionais para as escolas, representam mudanças potencialmente importantes no sentido da racionalização administrativa. Experiências de outros estados, como Minas Gerais (Mares Guia Neto, 1994; Amaral Sobrinho, 1994), oferecem exemplos de iniciativas políticas específicas que podem informar o pensamento estratégico no Nordeste.

Um passo de importância crítica no sentido da unificação administrativa e do tratamento uniforme de escolas foi dado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996, que garante patamares mínimos de despesas e de salários de professores em todas as escolas públicas, por meio da criação de fundos estaduais (ver item 2 a seguir). O acesso igual aos recursos desses fundos reduzirá a importância política e institucional da separação dos sistemas escolares estaduais e municipais, assim como também reduzirá, significativamente, as enormes diferenças de qualidade entre as escolas estaduais e municipais.

### 3.1.2 Gerenciamento da Escola

Iniciativas na administração e controle que podem ajudar a reduzir a distância entre os sistemas escolares estaduais e municipais transferem várias responsabilidades administrativas para a própria escola, e criam novas oportunidades de participação da comunidade escolar na sua administração. Três dessas inovações são especialmente importantes: (i) o estabelecimento de conselhos escolares; (ii) a transferência de recursos diretamente para as escolas (caixa escolar); e (iii) a seleção profissional e a eleição dos diretores. Essas inovações aumentam a capacidade dos administradores escolares para responder a circunstâncias locais em mudança, além de favorecer a transparência e a confiabilidade dos atos administrativos.

A adoção dessas inovações varia de estado para estado e de município para município (Amaral Sobrinho *et alii*, 1994). Todos os estados do Nordeste adotaram uma dessas inovações, e pelo menos dois (Paraíba e Rio Grande do Norte) adotaram as três. Essa adoção varia muito entre os sistemas escolares municipais. Muitos municípios urbanos e relativamente prósperos foram rápidos em passar a autoridade administrativa para o âmbito escolar, de acordo com as recomendações políticas feitas pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Nas áreas rurais de toda a região, entretanto, as escolas municipais são, geralmente, conduzidas por um único professor leigo, em sua própria casa ou em condições improvisadas similares. Sob essas circunstâncias, as possibilidades de outorga de autoridade ou controle sobre os recursos diretamente para a escola são, sem dúvida, mais limitadas.

### 3.1.3 Conselhos Municipais de Educação

Uma estratégia para encorajar a unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais seria estabelecer conselhos municipais de Educação que supervisionariam todas as escolas públicas de um município. A princípio, esses conselhos criariam um contexto

institucional para maior comunicação e cooperação entre as escolas municipais e estaduais, incluindo planejamento conjunto (microplanejamento) para projetos e pedidos de financiamento em áreas como localização e construção de escolas ou capacitação de professores. Com o seu amadurecimento, esses conselhos poderiam ainda desempenhar papel maior na gestão das escolas locais, inclusive na tomada de decisões sobre a alocação de recursos entre as escolas do município.

Algumas experiências iniciais com esta inovação, no Ceará, merecem maior atenção. É importante reconhecer, por exemplo, que a maioria dos seis municípios que estão participando do projeto-piloto do estado sobre unificação administrativa foram recentemente “liberados”, com pouquíssimas escolas ou professores estaduais no município. A tarefa de coordenar será, provavelmente, mais difícil nos municípios (particularmente em Fortaleza) em que o estado tem papel substancial mais direto.

Um perigo representado pelos conselhos municipais de educação é que simplesmente tomem seu lugar na rede já profusa de órgãos administrativos que, atualmente, drenam recursos das escolas, confundindo ainda mais o que já é uma estrutura administrativa absurdamente complicada, à medida que busquem definir o seu papel e comecem a pleitear poder e recursos. É essencial, portanto, que o estabelecimento de conselhos seja ordenado com as mudanças de gestão no sistema educacional, e que os poderes assumidos pelos conselhos sejam retirados de outros órgãos, ao invés de serem superpostos.

#### 3.1.4 SGI/Microplanejamento

O estabelecimento de sistemas de gerenciamento de informações (SGI) nas secretarias de estado, e a capacitação de pessoal, nessas secretarias, para gerenciar esses sistemas e valer-se da informação fornecida, representam passos adicionais no sentido de dar um tratamento igualitário a todas as escolas e de basear o planejamento mais nas escolas do que nos sistemas. O simples fato de se criar um SGI não garante que as decisões sejam tomadas de forma diferente do que o foram no passado, mas, pelo menos, torna possível desenvolver nova base para a tomada de decisões. No nível municipal, pode servir para propósito similar a promoção de planejamento e de coleta compreensiva de dados, sob supervisão dos conselhos municipais de Educação.

#### 3.1.5 Capacitação

Um sistema escolar unificado demandará novas capacidades administrativas e técnicas nos âmbitos estadual, municipal e escolar. Dirigentes de escola (inclusive representantes da comunidade ou conselhos escolares) precisarão de novos conhecimentos e habilidades sobre orçamento, supervisão e planejamento estratégico por exemplo. Os governos municipais e os conselhos municipais de Educação precisarão assumir novas responsabilidades em áreas que incluem gerenciamento financeiro e de recursos, planejamento curricular e de ensino e relações comunitárias. As secretarias de estado terão de construir novas capacidades em áreas que incluem os SGIs, análise de políticas, desenvolvimento de políticas públicas e avaliação. Poucas dessas capacidades existem atualmente, e há, conseqüentemente, grande demanda para investimentos em treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.

O problema com esses investimentos é que, sob as atuais circunstâncias políticas e administrativas, os investimentos do sistema educacional no desenvolvimento de recursos humanos podem ser simplesmente desperdiçados. Por outro lado, mudanças administrativas muito freqüentes significam que aqueles que receberem treinamento poderão dispor de tempo relativamente curto para usar suas novas habilidades, antes de serem transferidos para posições diferentes ou de deixarem o sistema. Sob outro aspecto, a persistência de nomeações de cargo baseadas no fisiologismo, nos níveis mais altos do sistema, significa que a competência técnica não é sempre altamente valorizada no processo decisório, e que capacidades recém-adquiridas podem ser, conseqüentemente, deixadas de lado.

## 3.2 QUESTÕES SISTÊMICAS

### 3.2.1 Comunicação entre Órgãos

É improvável que se possa fazer redução significativa no número de órgãos administrativos no sistema educacional em futuro próximo, dadas a garantia constitucional de estabilidade no cargo e a utilidade política da fragmentação administrativa. Uma forma de reduzir os custos impostos sobre as escolas e as crianças seria encorajar os diferentes órgãos a se comunicarem melhor entre si e, talvez, até a se engajarem em planejamento conjunto. Alguns primeiros passos importantes nessa direção poderiam ser dados sob os auspícios do Projeto Nordeste. Fora do projeto, os interesses concorrentes dos vários órgãos tornam difícil imaginar quem poderia organizar tal encontro.

### 3.2.2 Unificação das Fontes de Financiamento

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de fato estabelece uma “fórmula de financiamento” para a distribuição mais igualitária dos recursos entre as escolas públicas, e cria direito a esses recursos claramente definido para todas as escolas públicas e professores qualificados, sem levar em conta se trabalham em escolas estaduais ou municipais. Este será um grande passo à frente.

Passos adicionais no sentido da unificação podem incluir a incorporação de mais fontes de financiamento federais ou estaduais do Fundo. Isso ampliaria a quantidade de recursos aos quais as escolas têm direito, em oposição àqueles que devem ser dados a elas em função de projetos específicos. A incorporação de mais fontes de financiamento também diminuiria as oportunidades de interferência política em decisões sobre alocação de recursos e aumentaria a autonomia de administradores locais e de escolas. A longo prazo, isso pode também encorajar coordenação maior das decisões sobre distribuição de recursos entre órgãos e reduzir a importância política desses órgãos.

### 3.2.3 Informação Pública

Para tornar a distribuição de recursos mais transparente e encorajar a obrigatoriedade de se prestar contas, deve-se aumentar o acesso público às informações sobre financiamento educacional. Por exemplo, os diferentes órgãos envolvidos no financiamento de escolas poderiam ter assistência no sentido de sistematizar e simplificar os procedimentos usados na alocação de recursos, e de publicar informações sobre critérios e procedimentos de formas acessíveis e oportunas. Além disso, informações sobre as receitas educacionais e as despesas dos estados, municípios e escolas poderiam ser compiladas e publicadas regularmente, como meio para facilitar comparações e encorajar maior equidade na alocação de recursos. As políticas atuais de controle da administração financeira em alguns estados do Nordeste coloca grandes obstáculos à transparência e à *accountability* nas finanças educacionais (Plank e Verhine, 1995).

### 3.3 QUESTÕES INSTITUCIONAIS

O clientelismo é um elemento fundamental do sistema político brasileiro, e afeta o setor educacional, além de vários outros. O processo de redução das conseqüências negativas do clientelismo para o sistema educacional será, necessariamente, de longo prazo, confiando-se no sucesso de mudanças fundamentais entre os políticos e no caráter do Estado brasileiro (Oliveira, 1994). Há, todavia, uma variedade de mudanças políticas, que foram ou podem ser adotadas, que começam a limitar a amplitude de possibilidades para manipulação política no sistema educacional e, dessa forma, a amenizar os piores efeitos do clientelismo na educação.

Mudanças recentes feitas pelo MEC e pelo Projeto Nordeste, que deslocam o foco de atenção política dos sistemas para as escolas, começaram a mudar a natureza do debate político sobre questões educacionais e a dar base para o compromisso retórico de garantir acesso à educação de qualidade aceitável para todas as crianças. Passos dados no sentido de definir mais claramente os direitos dos cidadãos e de reforçar *accountability* no sistema educacional podem servir de apoio para nova equação política, na qual as demandas dos cidadãos por educação de qualidade aceitável tenham prioridade sobre as demandas de clientes e aliados políticos por cargos e obras públicas. O apoio à compilação e publicação de informações sobre a distribuição de recursos educacionais e o desempenho do sistema educacional podem contribuir para esse processo, assim como as inovações recentes que visam encorajar a participação pública na gestão educacional. Tomadas conjuntamente, estas e outras inovações relacionadas desafiam a lógica tradicional que tem norteado o sistema educacional e abrem caminho para o estabelecimento de novas prioridades políticas.

## 4 MUDANÇA DE POLÍTICA E REALIDADES POLÍTICAS

Os problemas educacionais do Nordeste estão profundamente enraizados nas estruturas administrativas e de gestão do sistema regional de educação. Essas estruturas não se desenvolveram por acaso, e nem persistem por descuido. Podem ser totalmente ineficientes e inefetivas para oferecer oportunidades de acesso à educação de qualidade ade

tável para todas as crianças, mas têm sucesso admirável no atingimento de outros objetivos. Por exemplo, o sistema educacional dá cargos e salários para muitos cidadãos que poderiam não tê-los de outra forma, e oferece uma variedade de recursos negociáveis a políticos regionais obrigados a buscar ou manter suporte político. E ainda proporciona oportunidades de educação de padrão razoavelmente alto para algumas pessoas, principalmente na área urbana (Plank, 1996).

Qualquer estratégia bem-sucedida de mudança deve começar com o reconhecimento de que o sistema educacional tem sua própria lógica, e que funciona bem em seus próprios termos. Essa lógica está enraizada na lógica do clientelismo. Um sistema tão fragmentado não pode funcionar sem clientelismo — uma operação de sucesso no sistema requer confiança nas relações pessoais e acesso especializado a informação e recursos. A teia de convênios que envolve estados e municípios, em toda a região, ilustra a extensão em que o sistema demanda mecanismos informais e improvisados para funcionar. Ao mesmo tempo, a fragmentação do sistema torna possível a sua exploração para vantagens privadas e políticas, o que representa o obstáculo mais poderoso e durável para melhorias de longo prazo.

Um segundo fator que deve ser reconhecido é que a lógica do clientelismo abrange não apenas os elementos constituintes do sistema, mas sim o sistema como um todo. Iniciativas que visem causar mudanças em um nível do sistema (por exemplo, a unificação dos sistemas escolares municipais e estaduais) devem levar em conta que as maneiras com as quais o problema será tratado estão relacionadas a problemas localizados em outros locais do sistema (por exemplo, a fragmentação das estruturas administrativas).

A questão-chave acerca de qualquer estratégia para mudança na administração e gestão do sistema educacional no Nordeste é saber quais incentivos ele oferece para alguém no sistema mudar seu comportamento. O sistema educacional está bastante integrado à política partidária estadual e local, e oferece um volume substancial de recursos para distribuição a clientes e aliados. Dada a importância fundamental do clientelismo na política regional, que político abrirá mão, voluntariamente, desses recursos, em prol da melhoria do ensino dado às crianças pobres?

Da mesma forma, a ineficiência e inefetividade do sistema educacional pode ser atribuída, em parte, ao alto custo de manutenção de uma rede complexa de órgãos administrativos sobrepostos e, freqüentemente, com excesso de funcionários (Xavier e Marques, 1987). Uma estratégia que vise melhorar a qualidade do ensino nas salas de aula do Nordeste provavelmente incluirá esforços para reduzir esses custos indiretos, de forma a transferir recursos educacionais para as escolas. Sob outro ponto de vista, entretanto, essas despesas não representam “custos indiretos”, mas identidades e rendas de serviços civis, em sua maior parte politicamente leais e longe de serem ricos. Qualquer esforço para reduzir despesas administrativas ameaça, profundamente, os interesses desse grupo e está fadado a sofrer grande resistência. Racionalizar as estruturas administrativas e de gestão tirando-se responsabilidades de um órgão e passando-se para outro será conseqüentemente, muito difícil.

Os problemas associados ao clientelismo e à falta de capacidade administrativa coincidem na avaliação de uma estratégia óbvia para a melhoria educacional: o desenvolvi-

mento de recursos humanos. Dar treinamento aos atuais administradores representa a maneira mais clara de melhorar a capacidade administrativa, e pode também representar uma estratégia de encorajamento para maior cooperação e articulação entre os sistemas. O problema é que a maior parte dos administradores do sistema (inclusive diretores de escolas, em alguns estados) são politicamente indicados, e podem esperar manter seus empregos somente enquanto durar o mandato político de seus protetores. Grandes investimentos em treinamento para esses administradores são, portanto, grande desperdício, a não ser que se possa achar maneiras de mantê-los nos cargos por períodos mais longos.

Os progressos no sentido da unificação administrativa e de outras mudanças desejáveis no sistema educacional, em última análise, dependem da disposição e do interesse do poder político. Na ausência de incentivos efetivos para a mudança, não poderão ser esperadas melhorias reais. Os incentivos para mudança são, atualmente, muito fracos, enquanto que os incentivos para muitos interessados em proteger sua própria posição *notatus quo* são muito fortes. Este é um problema político não suscetível de solução técnica, e a mudança conseqüentemente, tende a ser lenta.

A melhor maneira de seguir adiante é, portanto, dar apoio e encorajar mais mudanças no sentido da democratização do sistema educacional, sob o argumento de que as mudanças duradouras devem partir de baixo — dos professores, pais de alunos e da comunidade que demanda melhor educação para as crianças — e não do centro. Isso, por sua vez, requer o reconhecimento de que os estados e os municípios diferem muito no Nordeste, de diversas formas significativas (ver tabelas 1 e 2). Nenhum plano ou estratégia uniforme funcionará em todas as partes da região, e o apoio à reforma política tende a aumentar, ao invés de reduzir, as diferenças entre os estados, a curto e médio prazos.

Uma estratégia que vise a maior democratização da gestão e da administração educacional deve focalizar-se em dois locais, a escola e a comunidade. Primeiro, para mudar as prioridades de vantagem política dos adultos para oportunidades de educação de qualidade aceitável para todas as crianças será necessário transferir para as escolas tantos recursos e responsabilidades quanto possível. A princípio, isso requererá a definição dos padrões de qualidade mínima aceitável para a educação, e ainda o compromisso de todos os níveis de governo para assegurar que esses padrões sejam atingidos em todas as escolas. A mudança do foco das políticas educacionais dos sistemas para as escolas terá o benefício auxiliar de limitar ou eliminar as iníquas distinções entre as escolas estaduais e municipais, visto que os recursos podem, em princípio, ser distribuídos entre os sistemas sem distinção. A Emenda Constitucional nº 14/96 é, sem dúvida, o passo mais importante que pode ser dado nessa direção. Transferências diretas do MEC para as escolas têm dado um empurrão a mais, mesmo que isso tenha sido principalmente simbólico até agora.

A única maneira de assegurar o sucesso a longo prazo dos esforços de melhoria de escolas é transferir o controle administrativo para instituições que possam corresponder mais às demandas populares por ensino do que as atuais estruturas administrativas.

---

<sup>3</sup> É interessante notar que a pressão para mudança — onde ela tem sido mais eficaz, como no Ceará e em Pernambuco — é procedente de uma elite econômica moderna. Esse processo de mudança, porém, está longe de ocorrer em todas as partes da região.

As inovações, incluindo colegiados, caixa escolar e eleição direta de diretores de escola, representam mudanças nessa direção. A criação de conselhos municipais responsáveis por *todas* as escolas públicas de um município pode ter efeitos poderosos nessa questão, se tiverem capacidade de alcançar alguma influência e real autonomia política, ao invés de tomarem seu lugar, como se fossem camada adicional em formação geológica já profunda e complicada. Apenas se as instituições que buscam tal autonomia no sistema político estiverem firmemente estabelecidas é que a separação entre educação clientelismo e outros fatores do amplo sistema político pode ser protegida contra futuras mudanças no regime.

O Projeto Nordeste pode fazer sugestões de políticas, subsidiar experiências políticas, dar incentivos a curto prazo para inovações em política educacional e avaliar reformas políticas, mas não pode forçar o ritmo da mudança política. Portanto, faz sentido para o Projeto Nordeste concentrar seus recursos e atenções nos estados e municípios em que possa ser feito o melhor, seja acelerando mudanças em andamento rumo à unificação administrativa (como no Ceará), seja estabelecendo exemplo de inovação voltado para maior cooperação entre os sistemas escolares estaduais e municipais para que outros estados o sigam (como em Sergipe).

Tabela 1  
Distribuição dos estabelecimentos e alunos por dependência administrativa — 1991

(Em porcentagem)

	Escolas						Alunos					
	Estadual			Municipal			Estadual			Municipal		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Maranhão	27	1	5	47	98	90	47	6	28	37	92	62
Piauí	52	7	14	17	92	81	63	13	42	15	85	45
Ceará	23	2	6	51	97	87	46	4	35	28	94	45
Rio Grande do Norte	43	19	25	31	81	68	52	23	45	26	76	39
Paraíba	34	8	14	41	91	80	48	13	38	30	87	46
Pernambuco	33	4	12	33	93	76	56	8	44	25	87	41
Alagoas	35	5	12	37	89	78	42	11	30	34	79	51
Sergipe	39	10	17	32	89	75	60	23	48	22	76	39
Bahia	50	3	14	33	96	82	63	9	46	24	90	45
<b>Nordeste</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>37</b>	<b>94</b>	<b>82</b>	<b>54</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>88</b>	<b>46</b>

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1993, tabelas 2-177 e 2-181.

Tabela 2  
Inovações adotadas por estado e data

---

SÉRIE ESTUDOS

---

	Diretores	Colegiado Escolar	Transferências de Recursos
Maranhão		1991	1991
Piauí		1991	1992
Ceará	1985*		1991
Rio Grande do Norte	1989	1992	1990
Paraíba	1991	1991	1983*
Pernambuco			1983
Alagoas			
Sergipe			1977
Bahia		1992	1982*

Nota: \*Implementação interrompida.

Fonte: Xavier, Sobrinho e Marra, 1994, tabela 4.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL SOBRINHO, José. *Municipalização do ensino fundamental no estado de Minas Gerais: parceria estado-município* — Brasília: IPEA, 1994.(Relatório Interno, n. 28/94)
- AMARAL SOBRINHO *et alii*. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. *In: XAVIER, Antônio Carlos da R.et alii (orgs.) Gestão escolar: desafios e tendências.* — Brasília:IPEA, 1994.
- CASTRO, Cláudio de Moura e FLETCHER, Philip R. *A escola que os brasileiros freqüentaram em 1985.* — Brasília: IPEA/IPLAN, 1986.
- MARES GUIA NETO, Walfrido S. dos. Repasse de recursos para a escola: critérios, mecanismos, e tendências—a experiência de Minas Gerais.*In: XAVIER, Antônio Carlos da R. et alii (orgs.) Gestão escolar: desafios e tendências.*— Brasília:IPEA, 1994.
- OLIVEIRA, João Batista Araujo e. Os desafios da gestão educacional.*In: XAVIER, Antônio Carlos da R. et alii (orgs.) Gestão escolar: desafios e tendências.* — Brasília: IPEA, 1994.
- PLANK, David N. *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995.* — Boulder: Westview, 1996.
- PLANK, David N. e VERHINE, Robert E. Níveis e determinantes dos gastos locais com educação na Bahia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 23, 1993.
- SOUZA, Alberto de Mello e. Crise de Estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações, e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 10, dez. 1993.
- XAVIER, Antônio Carlos da R. e MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros freqüentam?*— Brasília: IPEA, 1987.